

BGE 8 I 68

Bundesgericht (BGE), 1882-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_8_I_68

FR: ATF 8 I 68

IT: DTF 8 I 68

Volltext

14. Urtheil vom 11. Februar 1882 in Sachen Stocker. A. Durch Entscheidung vom 29. Oktober 1880 (Entscheidungen Amtliche Sammlung VI S. 581) hat das Bundesgericht mit Bezug auf eine Beschwerde des Rekurrenten gegen einen Beschluß des Regierungsrathes des Kantons St. Gallen vom 4. August 1880, wodurch ihm in Anwendung des § 11 der Regierungsräthlichen Verordnung betreffend die Mobiliarleihgeschäfte vom 7. Februar 1879 wegen wucherischer Ausbeutung des Publikums das Patent für Betreibung des Mobiliarleihgeschäftes entzogen wurde, erkannt, es werde auf den Rekurs zur Zeit nicht eingetreten, sondern der Rekurrent mit seiner Beschwerde vorerst an den Großen Rath des Kantons St. Gallen verwiesen. B. Am 24. November 1881 faßte nun der Große Rath des Kantons St. Gallen über eine sachbezügliche an ihn gerichtete Beschwerde des Rekurrenten den Beschluß „in Betracht, daß die „Verordnung des Regierungsrathes, betreffend Mobiliarleihgeschäfte, vom 7. Februar 1879 durch die Nothwendigkeit hervorgerufen worden ist, bestehenden Uebelständen im Pfandleihwesen „ohne Verzögerung entgegenzutreten, daß mit Rücksicht hierauf und „den Art. 193 des Strafgesetzes vom 10. Dezember 1808 die „provisorische Regelung des Pfandleihwesens durch die genannte „Verordnung als mit Art. 22 der Verfassung nicht im Widerspruch stehend betrachtet wird, daß durch Erlaß dieser Verordnung dem Gesetzgebungsrecht des Großen Rathes in keiner „Weise präjudiziert worden ist, daß die Aufstellung gesetzlicher „Bestimmungen gegen den Wucher in allen seinen Erscheinungsformen geboten erscheint: „1. Die Rekursbeschwerde wird abgewiesen. „2. Der Regierungsrath wird eingeladen, beförderlich einen „Gesetzesvorschlag über Strafbestimmungen gegen den Wucher „und dabei insbesondere auch über den Betrieb von Pfandleihanstalten einzubringen.“ C. Durch Rekurschrift vom 3. Januar 1882 erneuerte nunmehr J. J. Stocker beim Bundesgerichte seinen im frühern Rekursfalle gestellten Antrag um Aufhebung der Regierungsräthlichen Verordnung vom 7. Februar 1879 sammt bezüglichem Beschlusse vom 4. August 1880, indem er zur Begründung zunächst auf seine Ausführungen im frühern Rekursfalle verweist und sodann beifügt: Im Großen Rathe des Kantons St. Gallen haben sich über die Beschwerde verschiedene Meinungen geltend gemacht: Die Mehrheit der Petitionskommission habe die Beschwerde einfach deßhalb abweisen wollen, weil der Große Rath die Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Verordnung vom 7. Februar 1879, welche der laufenden Gesetzessammlung einverleibt sei und über deren Erlaß der Regierungsrath in seinem Amtsberichte für 1879 einläßlich Bericht erstattet habe, durch Genehmigung dieses Amtsberichtes bereits stillschweigend anerkannt habe. Die Minderheit der Petitionskommission dagegen habe die Beschwerde begründet erklären wollen. Dem gegenüber sei schließlich vom Großen Rathe ein individueller Antrag angenommen worden, wodurch zwar der Rekurs abgewiesen, gleichzeitig aber der Regierungsrath eingeladen werde, einen Gesetzesvorschlag über den Wucher und die Pfandleihanstalten vorzulegen. Es sei nun klar, daß die bloß formelle Behandlung des Rekurses, wie die

Mehrheit der Petitionskommission sie vorgeschlagen habe, jedenfalls unstatthaft sei; denn eine Verfassungsverletzung könne durch Aufnahme des betreffenden

den Erlasses in die Gesetzessammlung oder durch eine Art stillschweigender Genehmigung nicht geheilt werden; übrigens habe der Große Rath vor dem gegenwärtigen Rekursfalle gar keine Veranlassung gehabt, die Verfassungsmässigkeit der angefochtenen Verordnung materiell eingehend zu untersuchen. Da gegen hätte er dies nach dem Urtheile des Bundesgerichtes vom 29. Oktober 1880 beim Entscheide über die an ihn gerichtete Beschwerde thun sollen. Wenn der Regierungsrath zu Begründung seiner Kompetenz zum Erlasse der angefochtenen Verordnung sich auf § 193 des Strafgesetzbuches vom 10. Dezember 1808 berufe, so sei vorerst zu bemerken, daß dieser Artikel wohl nur Zustände und Gewerbe im Auge habe, welche einen polizeiwidrigen, gemeingefährlichen Charakter haben, wie Gewerbe, welche gegen die feuerpolizeiliche Sicherheit, die Straßenpolizei u. s. w. verstoßen, z. B. Pulverfabriken u. dgl., nicht dagegen Gewerbe wie das Pfandleihgewerbe. Jedenfalls aber sei Art. 193 cit., insoweit er dem Regierungsrathe eine mit dem neuen Verfassungsrechte unvereinbare Kompetenz übertrage, durch die Kantonsverfassung vom 17. November 1861 aufgehoben worden. Nun sei aber nach Art. 43, 50 Titel IX der Verfassung einzig der Große Rath gesetzgebende Behörde und dürfen nach Art. 22 der Verfassung Beschränkungen der Gewerbefreiheit nur im Wege der Gesetzgebung aufgestellt werden, so daß der Regierungsrath unzweifelhaft zum Erlasse der angefochtenen Verordnung nicht befugt gewesen sei. Daran könne selbstverständlich auch dadurch nichts geändert werden, daß der Große Rath in seinem Beschlusse die angefochtene Verordnung bloß als provisorische Maßnahme bezeichne; denn wenn dem Regierungsrathe zu deren Erlaß die verfassungsmäßige Kompetenz mangle, so habe er sie überhaupt gar nicht, weder definitiv noch provisorisch, erlassen dürfen. D. In seiner Vernehmlassung auf diese Beschwerde bemerkt der Regierungsrath des Kantons St. Gallen, indem er gleichzeitig auf seine Ausführungen im frühern Rekursfalle, sowie auf die Ausführungen der Majorität der großrätlichen Petitionskommission verweist, im Wesentlichen: Es sei durch den Beschluß des Großen Rathes vom 24. November 1881 ausdrücklich anerkannt worden, daß Art. 193 des Polizeistrafgesetzbuches von 1808 noch zu Recht bestehe. Demnach sei aber der Regierungsrath befugt, vorbehaltlich späterer definitiver Regelung der betreffenden Materien durch die Gesetzgebung, im Verordnungswege einstweilen Abhülfe gegen mit besonderen Gewerben u. dgl. verbundene Uebelstände zu schaffen. Dies habe der Große Rath unter Anderm auch schon in seiner Sitzung vom November 1873 mit Bezug auf die auf dem Gebiete der Lebensmittelpolizei in bedrohlicher Weise eingerissenen Uebelstände ausdrücklich anerkannt und es habe der Regierungsrath in Folge dessen am 24. Dezember 1873 eine Polizeiverordnung betreffend den Verkauf gefälschter, verdorbener oder ungesunder Lebensmittel erlassen, während das bezügliche Gesetz erst am 4. Februar 1875 zu Stande gekommen sei. Die angefochtene Verordnung stehe daher mit den vom Rekurrenten als verletzt bezeichneten Verfassungsbestimmungen vollständig im Einklange, da sie eben lediglich eine Ausführung des Art. 193 des Polizeistrafgesetzes von 1808 sei. Wenn nämlich Rekurrent behaupte, daß letztere Gesetzesbestimmung sich nur auf Gewerbe von gemeingefährlichem Charakter beziehe, welche Gefahren für Leben oder Gesundheit der Personen mit sich bringen, so sei dies offenbar unrichtig, vielmehr berechtige die fragliche Gesetzesbestimmung die Regierung jedenfalls auch in Bezug auf solche Gewerbe, deren Betrieb Gefahren für das Eigenthum der Mitbürger herbeiführe, die erforderlichen Vorschriften provisorisch aufzustellen. Dazu gehören aber jedenfalls die Leihanstalten,

welche sich, wenn unkontrollirt, erfahrungsgemäß als die schlimmsten Ausbeutungs-
institute zum Nachtheile namentlich der unbemittelten Bevölke-
rung erwiesen haben. Demnach werde auf Abweisung des Re-
kurses angetragen. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Wenn das Bundesgericht in seiner Entscheidung vom 29. Oktober 1880 den
Rekurrenten mit seiner Beschwerde vorerst an den Großen Rath des Kantons St. Gallen
verwiesen hat, da es für das Bundesgericht von Wichtigkeit sei, die Auslegung zu kennen,
welche diese Behörde den einschlägigen Bestimmungen der st. gallischen
Kantonalverfassung gebe, so ist damit selbstver-
ständiglich keineswegs ausgesprochen
worden, daß die vom Großen

Rathe zu fällende Entscheidung für das Bundesgericht verbind-
lich sei; vielmehr ist das
Bundesgericht unzweifelhaft berechtigt und verpflichtet, die Frage der Begründetheit des
Rekurses selb-
ständig zu untersuchen und zu entscheiden. 2. In der Sache selbst sodann ist
vor Allem klar, daß die Regierung des Kanton St. Gallen aus dem von ihr angerufe-
nen
Art. 193 des Polizeistrafbuches vom 10. Dezember 1808 keinenfalls Kompetenzen
herleiten kann, welche mit den Bestimmungen der Kantonsverfassung vom 17. November
1861 unvereinbar sind, daß vielmehr die angeführte Gesetzesbestim-
mung, soweit sie mit
der Kantonsverfassung in Widerspruch stehen sollte, durch letztere aufgehoben worden ist,
wie denn auch die Schlußbestimmung der Verfassung ausdrücklich die bestehen-
den
Gesetze und Verordnungen nur insoweit aufrecht erhält, als sie der Verfassung nicht
widersprechen. 3. Fragt sich nun, ob nach dem geltenden Verfassungsrechte des Kantons St.
Gallen der Regierungsrath dieses Kantons zum Erlasse seiner angefochtenen Verordnung
vom 7. Februar 1879 befugt war, so muß diese Frage unbedingt verneint wer-
den. Denn:
Art. 22 der Kantonsverfassung schreibt aus-
drücklich vor: „Die Kantonsbürger und die im
Kanton nie-
dergelassenen Schweizerbürger genießen volle Gewerbsfreiheit.
Beschränkungen, insoweit sie im Interesse der Gesamtheit und des einheimischen
Gewerbefleißes erforderlich und zu-
lässig sind, hat die Gesetzgebung auszusprechen.
Wenn aber demnach den Bürgern, soweit nicht durch die Gesetzgebung bestimmte
Beschränkungen aufgestellt worden sind, volle Ge-
werbefreiheit verfassungsmässig
zugesichert ist, so liegt darin zweifellos, daß, sofern nicht durch Gesetz eine Ausnahme
hievon statuiert ist, jeder Bürger verfassungsmäßig zum Betriebe jedes beliebigen Gewerbes
befugt ist, ohne daß er dazu einer Kon-
zession der Regierung bedürfte, und daß daher nur
im Wege der Gesetzgebung und nicht in demjenigen der bloßen Regierungs-
verordnung
die Befugniß zum Betriebe eines bestimmten Ge-
werbes von dem Besitze einer staatlichen
Konzession abhängig gemacht beziehungsweise für bestimmte Gewerbe der Konzessions-
zwang eingeführt werden kann. Ueberhaupt ist klar, daß die Aufstellung einer derartigen
allgemein verbindlichen Norm der Natur der Sache nach in das Gebiet der Gesetzgebung
und nicht in dasjenige der Verwaltung oder Vollziehung fällt. Demnach war aber der
Regierungsrath des Kantons St. Gallen verfas-
sungsmässig nicht befugt, wie er dies durch
seine angefochtene Verordnung gethan hat, die Berechtigung zum Betriebe des
Mobiliarleihgeschäftes vom Besitze einer staatlichen Konzession abhängig zu machen und
es muß sonach auch die, in Anwen-
dung der genannten Verordnung dem Rekurrenten
gegenüber ge-
faßte Schlußnahme vom 4. August 1880 als verfassungswidrig aufgehoben
werden. 4. Hieran vermag selbstverständlich der Umstand nichts zu ändern, daß der Große
Rath des Kantons St. Gallen seiner-
seits die Kompetenz des Regierungsrathes zum Erlasse
der frag-
lichen Verordnung anerkannt hat. Vielmehr kann hierauf um so weniger ein
entscheidendes Gewicht gelegt werden, als nach der Verfassung des Kantons St. Gallen
(Art. 108 u. ff.) der Große Rath keineswegs alleiniger Träger der gesetzgebenden Gewalt

ist, vielmehr auch dem Volke eine Einwirkung auf die Gesetzgebung verfassungsmäßig zusteht. Ebensovienig endlich kann die Kompetenz des Regierungsrathes dadurch begründet werden, daß die in Frage stehende Verordnung als eine blos proviso- rische bezeichnet wird; denn die Verfassung des Kantons St. Gallen kennt ein Recht der Regierungsbehörde, in dringlichen Fällen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen, überall nicht, vielmehr ist ein solches sogenanntes Nothverord- nungsrecht der Regierungsbehörde, dessen Ausübung übrigens auch von denjenigen Verfassungen, die es wirklich statuiren (siehe Verfassung des Kantons Bern, Art. 41, des Kantons Uri, § 47 Abs. 2), mit Beschränkungen (Vorlage der Verordnung bei dem nächsten Zusammentreten der gesetzgebenden Behörde u. dgl.) um- geben wird, welche in concreto keineswegs innegehalten wären, dem st. gallischen Verfassungsrechte völlig fremd. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird als begründet erklärt und es wird mithin dem Rekurrenten sein Rekursbegehren zugesprochen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.